

Polskie organizacje imigranckie w Europie - raport z badania przedstawicieli instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej

Legut, Agnieszka

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Legut, A. (2020). *Polskie organizacje imigranckie w Europie - raport z badania przedstawicieli instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej*. Warszawa: University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70927-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0>



Polskie Organizacje Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie **w Europie** - raport z badania instytucji polityki polonijnej



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIwersytet
Warszawski



Polskie Organizacje
Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie **w Europie** - raport z badania instytucji polityki polonijnej

Agnieszka Legut



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Warszawa 2020



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI

Ośrodek Badań nad Migracjami UW
ul. L. Pasteura 7, 02-093 Warszawa
tel. +48 2255 46 770
kom. +48 600 42 90 43
e-mail: migration.cmr@uw.edu.pl
www.migracje.uw.edu.pl

Autorka raportu: dr Agnieszka Legut
Email: agnieszka.legut@gmail.com

Kierownik projektu: dr hab. Michał Nowosielski
Koordynator badań: dr Witold Nowak

Copyright by Ośrodek Badań nad Migracjami UW 2019
ISBN 978-83-66348-53-0



NARODOWE CENTRUM NAUKI

Projekt badawczy „Polskie Organizacje Imigranckie w Europie”
realizowany w latach 2015-2020 jest finansowany przez
Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach
programu SONATA BIS (nr 2014/14/E/HS6/00731)



Spis treści

O projekcie	5
I. Przebieg realizacji badań empirycznych.....	7
II. Polska polityka wobec diaspory	8
II.1. Definicje i podejścia do polityki polonijnej.....	8
II.2. Podstawowe założenia i cele polityki polonijnej.....	10
II.3. Główni aktorzy polityki polonijnej.....	15
II.4. Odbiorcy polityki polonijnej.....	20
II.5. Oceny polityki polonijnej	22
III. Polskie organizacje imigranckie.....	28
III.1. Ocena kondycji polskich organizacji imigranckich w Europie.....	28
III.2. Uwarunkowania kondycji polskich organizacji imigranckich w Europie	31
IV. Wnioski.....	33
V. Literatura	35

O projekcie

Prezentowany raport został przygotowany w ramach projektu „Polskie organizacje imigranckie w Europie” realizowanego w latach 2015-2020. Celem projektu było dokonanie diagnozy i wyjaśnienia uwarunkowań stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.

Przez organizacje imigranckie rozumie się tu stowarzyszenia stworzone przez i dla imigrantów dla realizacji celów związanych z dostarczaniem usług – społecznych, ekonomicznych i kulturowych – lub prowadzących działalność rzeczniczą na rzecz społeczności (Rodriguez-Fraticelli i in. 1991). Poprzez stan organizacji rozumie się tu aktualne położenie organizacji w zakresie struktury formalno-prawnej, miejsca i zasięgu działania, profilu działalności, form współpracy, zasobów ludzkich, zasobów materialnych, źródeł finansowania, które podlegają zmianom pod wpływem czynników egzo- i endogennych.

Projekt zakładał badanie dwójakiego rodzaju:

- Badanie diagnostyczne, mające na celu diagnozę stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.
- Badanie wyjaśniające, mające na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki kształtują stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich?

Dzięki porównaniu stanu organizacji w wybranych krajach oraz pogłębionym badaniom nad specyfiką jego uwarunkowań możliwe było zweryfikowanie następujących hipotez:

H1: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki procesu migracyjnego oraz zbiorowości imigranckiej.

H2: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju wysyłającego.

H3: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju przyjmującego.

H4: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od bilateralnych relacji między krajem wysyłającym a przyjmującym.

Do realizacji badań porównawczych w projekcie wybrano następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Irlandię, Norwegię, Szwecję, Holandię, Włochy i Hiszpanię.

Badania terenowe przeprowadzone zostały następującymi technikami badawczymi:

- a. Badanie techniką sondażu internetowego (CAWI) – ilościowe badanie zaangażowania społecznego, stosunku do polskich organizacji imigranckich oraz charakterystyki społeczno-demograficznej Polaków mieszkających w wybranych krajach europejskich.
- b. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej na temat oceny założeń i realizacji polityki polonijnej, oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- c. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityk migracyjnych i integracyjnych w wybranych



krajach europejskich na temat oceny założeń i realizacji polityk imigracyjnych i integracyjnych oraz ich wpływu na stan polskich organizacji imigranckich.

- d. Wywiady pogłębione z ekspertami w zakresie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich na temat oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- e. Studia przypadków polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich, mające na celu szczegółowe zbadanie działalności wybranych organizacji ze szczególnym uwzględnieniem ich kondycji oraz czynników na tę kondycję wpływających (wywiady pogłębione z liderami wybranych organizacji, przedstawicielami otoczenia, dokumentacja działalności instytucji w postaci np. fotografii, wycinków prasowych, programów, publikacji etc.).
- f. Badanie techniką sondażu instytucjonalnego polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich mające na celu zdiagnozowanie stanu tych instytucji. Sondaż zostanie przeprowadzony w formie ankiety internetowej oraz rozsyłanej ankiety pocztowej dla zwiększenia odsetka zwrotu.

I. Przebieg realizacji badań empirycznych

Badanie terenowe odbyło się w dwóch turach: I. pomiędzy październikiem 2015 r. a lipcem 2016 r. (N=19) oraz II. pomiędzy kwietniem a listopadem 2017 r. (N=6). Podział na dwa etapy wynikał z dwóch kwestii – po pierwsze, wstępna analiza narracji zarejestrowanych po przeprowadzeniu pierwszych 19 wywiadów doprowadziła do wysunięcia wniosku o rosnącym nasyceniu materiału powtarzającymi się wątkami i braku wartości dodanej z kolejnych realizowanych wówczas wywiadów. Po drugie, dostrzegalne były pierwsze przejawy odchodzenia przez instytucje odpowiedzialne za realizację polityki polonijnej od jej założeń, które zostały ukonstytuowane podczas drugiej kadencji rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego z lat 2011-2015 oraz konstytuowanie się nowego porządku i praktyk instytucjonalnych. Wskazaniem zatem wydawało się odsunięcie w czasie przeprowadzenia kilku ostatnich wywiadów i próba diachronicznego ujęcia badanych zjawisk w celu zdiagnozowania ich dynamiki w czasie. W badaniu wzięło udział 10 kobiet i 15 mężczyzn. Rekrutacja rozmówców odbywała się dwutorowo: z jednej strony, do części osób zajmujących najwyższe pozycje zawodowe w instytucjach odpowiedzialnych za politykę polonijną wystosowane zostały zaproszenia do udziału w badaniu przez kierownika projektu, a jednocześnie dyrektora Instytutu Zachodniego w Poznaniu, w którym pierwotnie realizowany był projekt – dr. hab. Michała Nowosielskiego, z drugiej strony, z pozostałymi potencjalnymi rozmówcami kontaktował się bezpośrednio badacz moderujący wywiady – dr Witold Nowak. W trakcie rekrutacji obserwowane były silnie zróżnicowane postawy przedstawicieli wspomnianych instytucji wobec udziału w badaniu – od przychylnych i zaangażowanych w gromadzenie wiedzy o tworzeniu i realizacji polityki polonijnej po niechętne i przejawiające się w strategiach unikania udziału. Osobom, które wyraziły gotowość do uczestnictwa w wywiadach każdorazowo przekazywany był list uwierzytelniający będący jednocześnie gwarancją poufności udziału w przedsięwzięciu. Postawy wobec poufnego charakteru również były zauważalnie zróżnicowane – od osób deklaruujących gotowość do występowania w raporcie badawczym pod własnym nazwiskiem po osoby z zadowoleniem korzystające z promesy poufności.

Tabela 1. Struktura próby badawczej ze względu na typ instytucji zajmującej się polityką polonijną

1_IDI_POIE	administracja publiczna
2_IDI_POIE	administracja publiczna
3_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
4_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
5_IDI_POIE	instytucja kulturalna
6_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
7_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
8_IDI_POIE	instytucja badawcza
9_IDI_POIE	organizacja pozarządowa

10_IDI_POIE	władza ustawodawcza
11_IDI_POIE	instytucja badawcza
12_IDI_POIE	władza ustawodawcza
13_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
14_IDI_POIE	władza ustawodawcza
15_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
16_IDI_POIE	administracja państwowa
17_IDI_POIE	instytucja badawcza
18_IDI_POIE	instytucja kulturalna
19_IDI_POIE	władza ustawodawcza
20_IDI_POIE	administracja państwowa
21_IDI_POIE	administracja państwowa
22_IDI_POIE	władza ustawodawcza
23_IDI_POIE	administracja państwowa
24_IDI_POIE	organizacja pozarządowa
25_IDI_POIE	organizacja pozarządowa

II. Polska polityka wobec diaspory

II.1. Definicje i podejścia do polityki polonijnej

W ujęciu akademickim, polityka polonijna jest rodzajem polityki wobec diaspory. Stanowi tym samym część polityki publicznej danego kraju odnoszącą się „do członków społeczeństwa, którzy żyją poza granicami państwa” (Gamlen, 2008); a w tym przypadku, jak ujął to jeden z badanych:

[do] *Polaków czy osób polskiego pochodzenia mieszkających poza granicami kraju.*
<8_IDI_POIE>

Podobnie szerokie spojrzenie na politykę polonijną, tj.:

jako [na] działalność państwa polskiego wobec szeroko pojętej diaspory polskiej, w tym tych Polaków z obywatelstwem polskim, jak i tych osób, które czują się w jakimś sensie Polakami, związani emocjonalnie czy symbolicznie z państwem polskim <11_IDI_POIE>

należało w wypowiedziach badanych do rzadkości. Większość z nich miała trudność z definicyjnym ujęciem tego obszaru aktywności państwa. Niektórzy wręcz bezpośrednio wskazywali, że z określeniem tym wiąże się jedynie brak strategii:

Na przestrzeni mojego życia zawodowego ja z tym terminem spotykałem się kilkakrotnie, ale najczęściej spotykałem się z nim jako z próbą stworzenia tej polityki polonijnej.
<10_IDI_POIE>

W opinii niektórych badanych, brak wypracowania przejrzystej wizji polityki wobec diaspory jest wynikiem tego, że owa problematyka nie była przez decydentów postrzegana jako priorytetowa dla państwa polskiego:

(...) mamy jakiś problem ze zdefiniowaniem polityki (...) wydaje mi się, że państwo polskie w pewnym momencie zlekceważyło problem Polaków mieszkających poza granicami kraju. <13_IDI_POIE>

Niską priorytetowość polityki polonijnej inni uznali za jej stałą cechę:

Polonia nigdy nie była przedmiotem wielkiej troski. <19_IDI_POIE>

Zwracano ponadto uwagę, że trudności z nazwaniem tego, co stanowi o istocie polskiej polityki wobec diaspory, wynikać mogą z jej wysokiej zmienności:

Jest efemerydą. Bardzo zależną politycznie efemerydą. Miałam takie poczucie przez te lata, że nikt tak naprawdę nie ma bardzo jasnej wizji jaka ta polityka miałaby być. <7_IDI_POIE>

Część rozmówców uznawała politykę polonijną nie tyle za rodzaj samodzielnej polityki publicznej, ale nieodłączną część polskiej polityki zagranicznej:

Jeśli chodzi o politykę polonijną to (...) poza wszelką dyskusją powinna być fragmentem szerszej całości jaką jest polityka zagraniczna państwa polskiego <12_IDI_POIE>;

co wiąże się, jak wskazywał jeden z badanych, z koniecznością podporządkowania polityki polonijnej celom, a także formom działań podejmowanych w ramach polityki zagranicznej:

Nie może być rozdzielenia tych dwóch polityk, ona jest częścią polityki zagranicznej państwa polskiego(...). Generalnie nasze cele polityki zagranicznej powinny mieć pełne odzwierciedlenie w polityce polonijnej. Czyli polityka polonijna to jest dostosowanie celów i środków do tego co robi polityka zagraniczna. <4_IDI_POIE>

Jednak, podczas badań formułowano także opinie dystansujące się do postrzegania polityki wobec diaspory jako wyłącznie instrumentu realizacji polityki zagranicznej. W zamian podkreślano, że istotą relacji między państwem polskim a diasporą jest współpraca oparta na zasadach partnerskich. Odnoszono się jednocześnie z rezerwą do samego pojęcia polityki polonijnej:

Polityka polonijna, czyli... no, my staramy się akurat takiego pojęcia nie używać. Raczej używamy „współpraca z Polonią”, która jest w nazwie departamentu. Moglibyśmy być departamentem opieki nad Polonią albo departamentem polityki polonijnej, ale świadomie i celowo, że tak powiem, nazwaliśmy się jako departament współpracy z Polonią i Polakami za granicą, także to jest dla nas kluczowa rzecz – traktowanie środowisk polonijnych podmiotowo. (...) Pod tym względem najszerszym rozumiemy też politykę polonijną,

ale ponieważ nazwy często za sobą kryją również znaczenie czy pewne nastawienie, to ja to zawsze bardzo podkreślam, tę kwestię właśnie współpracy. <20_IDI_POIE>

II.2. Podstawowe założenia i cele polityki polonijnej

Założenia, na których opiera się polityka polonijna, badani wywodzili z dwóch głównych źródeł. Po pierwsze, wskazano na art. 6 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym” (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483):

Na najwyższym poziomie no mamy Konstytucję, no ona określa te kwestie w sposób bardzo taki ogólny i wrywkowy. <2_IDI_POIE>

Po drugie, bardziej już precyzyjne zarysowanie celów, jakie polityka polonijna ma realizować, znalazło się w kolejnych programach rządowych; począwszy od dokumentu z 1991 r.¹, o którym jeden z badanych mówi jako o pierwszej próbie ujęcia głównych założeń tejże polityki:

Pierwsze próby jakby skodyfikowania celów państwa względem Polonii i Polaków za granicą miały miejsce w roku 1991. Wtedy została przez radę Ministrów przyjęta uchwała, w której w pewnym sensie, można powiedzieć, skodyfikowano kwestie dotyczące polityki państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za granicą. <12_IDI_POIE>

W późniejszym okresie polityka polonijna opierała się głównie na przyjmowanych w roku 2002² i 2007³ Rządowych Programach Współpracy z Polonią i Polakami za granicą⁴ oraz kolejno na Strategii Polityki Zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych na lata 2012-2016. Te dokumenty przywoływali rozmówcy jako szczególnie istotne dla katalogu celów do realizacji w ramach polskiej polityki wobec diaspory:

Więc tak naprawdę najistotniejszym dokumentem wyznaczającym cele strategiczne jak i cele naszego działania są kolejne programy rządowe (...). To jest coś na czym się opieramy siłą rzeczy. To w różnych mutacjach od początku lat dziewięćdziesiątych kilka programów powstawało. To jest taki dokument polityczny, który siłą rzeczy tworzy ramy, w których musimy się czy powinniśmy się poruszać. <2_IDI_POIE>

Badani dostrzegali przemiany, jakim polityka polonijna ulegała po 1989 r. W szczególności odnosili się do zmiany paradygmatu, którą W. Nowak i M. Nowosielski

¹ Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą, załącznik do Uchwały nr 145/91 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie współpracy z Polonią, emigracją i Polakami za granicą (Uchwała nr 145/91 Rady Ministrów).

² Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 10.12.2002 r.

³ Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.10.2007 r.

⁴ Kolejny Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18.08.2015 r. nie został wdrożony.

sytuują po roku 2011r. Nastąpiło wówczas przejście od aksjologicznego ujęcia polityki wobec diaspory na rzecz „nowej” polityki polonijnej, opartej o pragmatycznie uwarunkowane cele (Nowak i Nowosielski, 2017; Fin i in., 2013). Podobnie istotę tej zmiany postrzegali badani. W początkowym okresie dominowały cele wywodzone z aksjologicznie umocowanych obowiązków, jakie państwo polskie miało mieć wobec diaspory:

Zupełnie inaczej wyglądało tworzenie zrębów polityki na początku lat dziewięćdziesiątych kiedy te wszystkie kwestie były nowe, dopiero co były otwarte. Było w tym bardzo dużo idealizmu można powiedzieć, takich działań czy założeń mocno na wyrost, niektóre rzeczywistość zweryfikowała prędzej czy później. <2_IDI_POIE>

Dominujące wówczas założenia zobowiązywały państwo polskie do sprawowania opieki nad diasporą i udzielania jej wsparcia. Natomiast zwrot, jaki nastąpił po 2011 roku, polegał na swoistej zamianie ról. Wyraźniej zaakcentowano kwestię zobowiązań Polonii i Polaków za granicą wobec kraju pochodzenia, a polityka polonijna została oparta o bardziej pragmatyczne założenia (Nowak i Nowosielski, 2017). Opieka państwa polskiego nad diasporą miała zostać zastąpiona przez współpracę z jej przedstawicielami na rzecz kraju pochodzenia:

Tzn. były takie przebiegiwania, że musimy myśleć o współpracy a nie o pomaganiu. Tutaj był jasno postawiony program wreszcie, (...) w którym bardzo silnymi elementami było to, że współpraca a nie pomoc; a nawet wręcz, co wy możecie dać krajowi a nie, co kraj może dać wam. <4_IDI_POIE>

Wówczas pojawiła się wyraźnie idea aby cele polityki polonijne pod porządkować realizacji polskiej racji stanu, innymi słowy, by polityka polonijna stała się instrumentem polskiej polityki zagranicznej. Takie ukierunkowanie celów badani opatrywali w swoich interpretacjach pewnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, udział przedstawicieli diaspory w promocji Polski poza granicami kraju, w realizacji polskich interesów, nie mógł być sprzeczny z lojalnością wobec ich krajów osiedlenia:

My nigdy nie mieliśmy żadnych założeń (...), żebyśmy przygotowali Polaków tych do jakiś konfliktów, do jakiś powiedziałbym działań, które byłyby skierowane przeciwko tamtym krajom. Wprost przeciwnie, oni mają służyć jako budowa mostów, zrozumienie partnera, pomóc nam w osiągnięciu celów politycznych co pokazała Polonia amerykańska jak wchodziliśmy do NATO. <4_IDI_POIE>

Po drugie, jak interpretuje inny rozmówca, zaangażowanie polskiej diaspory w działania propolskie nie ma być wynikiem instrumentalizacji tej zbiorowości w ramach polityki polonijnej, a powinno z założenia wynikać z poczucia więzi z krajem pochodzenia, przy zachowaniu autonomii Polaków i Polonii za granicą:

Nie chciałbym tego nazywać, czy mówić, że Polonia jest dla nas narzędziem do jakichś innych celów. Polonia jest celem samym w sobie, jakby to powiedzieć, ludzie mają prawo wyjeżdżać, mają prawo się tam w krajach osiedlenia organizować. Nam zależy, żeby byli jak

najbardziej, po pierwsze, (...) żeby byli jak najbardziej związani z językiem, kulturą, żeby utrzymali więź z krajem, a dopiero później można myśleć o tym, żeby na rzecz tego kraju coś robili, czy o nim dobrze mówili, czy go prezentowali. <23_IDI_POIE>

W tym kontekście badani podkreślali również, że współpraca między przedstawicielami diaspory a państwem polskim ma mieć charakter partnerski, przynoszący korzyści obu stronom:

Szukamy pewnej formuły właśnie współdziałania, w pełni partnerskiego, a jeśli partnerskiego to właśnie współdziałania, gdzie idziemy w tym samym kierunku i pewne działania podejmujemy wspólnie, ale partnerskiego również w tym sensie, że służącego obydwu stronom. Czyli próbujemy proponować Polonii i Polakom za granicą działania, których efekty służą w równym stopniu Polsce jak tym społecznościom. <1_IDI_POIE>

Oprócz reorientacji głównych założeń polskiej polityki wobec diaspory (tj. przejścia od opieki do współpracy), jaka zaszła w czasie, zróżnicowanie to dało się także obserwować w aspekcie przestrzennym. Jak zwracali uwagę badani, mniejszości polskie na Wschodzie są w ramach polityki polonijnej postrzegane przede wszystkim w kategoriach powinności państwa polskiego do sprawowania nad nimi opieki. Jest to ujęcie, jak potwierdza jeden z rozmówców:

w szczególności odnoszące się do mniejszości polskich na Wschodzie. Tzn. nie chcę mówić o oczywistościach. Ale izolowanych przez całe dziesięciolecie, wobec nich mamy szczególne powinności. I jak powiedziałem wcześniej o naszym pewnym zobowiązaniu do opieki nad nimi, szczególnie zabezpieczenia ich praw, to myślałem głównie właśnie o mniejszościach polskich na Wschodzie. <1_IDI_POIE>

Natomiast główna koncepcja, do której odwołuje się polityka wobec zbiorowości polskich w krajach tzw. Zachodu akcentuje przede wszystkim ich powinności wobec kraju i społeczeństwa pochodzenia, przede wszystkim pod postacią aktywności w zakresie dyplomacji publicznej. Początkowo, ujęcie to, miało formę nawoływania do udzielania materialnego wsparcia także polskim mniejszościom na Wschodzie. Jak przywołuje jeden z badanych:

(...) ta pomoc nie jest tak duża jak była na początku, no bo to była materialna. Przesyłane było wszystko co możliwe z tzw. zachodniego świata. <4_IDI_POIE>

Analiza wywiadów wskazuje, że większość badanych wiązała opisany wyżej zwrot koncepcyjny w polityce polonijnej ze zmieniającą się w wyniku upływu czasu rzeczywistością. Wskazywano na wpływ zmian demograficznych, politycznych czy gospodarczych, jak też na przemiany samych zbiorowości polonijnych, prowadzące do:

(...) relatywnego zmniejszenia wagi tej tradycyjnej problematyki polonijnej, jak i też mniejszościowej. <2_IDI_POIE>

Jednak kluczową przyczyną zmian było – w opinii niektórych badanych – wejście Polski do Unii Europejskiej i tym samym uruchomienie znaczącej ilościowo fali migracyjnej. Wówczas w większym stopniu dostrzeżono w ramach polityki polonijnej zbiorowości polskie w krajach UE-15, zdynamizowane w wyniku napływu z Polski migrantów poakcesyjnych:

W 2004 roku to co nastąpiło później, czy wyjazd setek tysięcy ludzi, którzy do tej pory wcześniej w Polsce mieszkali, pracowali, uczyli się (...) to ma taki bardzo praktyczny wymiar również. To ja myślę, że zostało zrozumiane jak... dostrzeżone przede wszystkim a potem zrozumiane i w wymiarze politycznym i społecznym. <2_IDI_POIE>

Oprócz wskazań na ogólne założenia, na jakich po 1989 roku opiera się polityka polonijna, badani odnosili się również do bardziej szczegółowych celów realizowanych w jej ramach. Choć różnili się w ocenie ich zakresu, charakteru czy uzasadnienia, pozostawali zgodni, że obszarem działań państwa polskiego wobec diaspory, mającym fundamentalne znaczenie jest wspieranie kontaktu polskich migrantów i osób polskiego pochodzenia z polskością. Innymi słowy, przywołując model analityczny zaproponowany przez A. Gamlena (2006)⁵, podstawowe cele polityki polonijnej wskazane przez badanych sytują się według badanych w płaszczyźnie symbolicznej budowy narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni⁶.

Dla niektórych rozmówców wsparcie ze strony państwa pochodzenia w zakresie kontaktu z polskością jest nieodłącznie związane z wzmacnianiem kontaktu z polską kulturą i tradycją. Te trzy elementy tworzą pakiet kulturowy, którego propagowanie, jak twierdzi jeden z badanych, należy do podstawowych kierunków polskiej polityki wobec diaspory:

Tak naprawdę jest to związek z językiem i z kulturą polską. To jest pewnego rodzaju abecadło. (...) Oświata polonijna nie może być oddzielona od tych innych pojęć z abecadła, czyli od kultury i tradycji. <13_IDI_POIE>

Uzasadnieniem podejmowania takich działań w ramach polityki wobec diaspory ma być przeciwdziałanie procesom asymilacji:

Podstawą jest utrzymanie języka polskiego i edukacji. Bez tego nie ma społeczności (...). Jeżeli doprowadzimy do tego, że będziemy mieli organizacje polskie na Ukrainie i Białorusi mówiące w języku ukraińskim i białoruskim to to już nie będzie to. Bo to już się robi Polonia a nie Polacy. Oczywiście jest to założenie polityczne bo jak przyjmujemy, że zostawiamy ich i niech się wtopią to możemy iść w tym kierunku. Ale jak chcemy mieć tych Polaków to musimy stawiać na określone rzeczy. <4_IDI_POIE>

⁵ A. Gamlen (2006) proponuje analityczny model polityki wobec diaspory, wyróżniając trzy jej płaszczyzny: po pierwsze, obszar budowy zdolności do prowadzenia tejże polityki (*capacity building policies*), polegający na budowie w sposób dyskursywny narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni (*symbolic nation building*) oraz na budowaniu zdolności w sferze prawno-instytucjonalnej (*institution building*); po drugie, nadawanie uprawnień członkom diaspory (*extending rights*); po trzecie, egzekwowanie od nich obowiązków wobec państwa pochodzenia (*extracing obligations*).

⁶ W oryg. *transnational national society* (Gamlen, 2006).

W powyższym ujęciu budowanie narodu w transnarodowej przestrzeni ma przede wszystkim charakter aksjologiczny, tj. związany z założeniem, że wzmacnianie kontaktu z polskością wśród społeczności polskiego pochodzenia jest powinnością państwa pochodzenia. Badani opowiadający się za takim podejściem nie odnosili się bezpośrednio do praktycznych korzyści, jakie dla realizacji interesów państwa polskiego miałyby się wiązać z podtrzymywaniem polskich społeczności za granicą. Takie pojmowanie priorytetów wiąże się więc z paradygmatem „starej polityki polonijnej” (Nowak i Nowosielski, 2017), której konsekwencje sytuują się raczej w płaszczyźnie nadawania członkom diaspory praw – odwołując się ponownie do modelu analitycznego A. Gamlena (2006) – niż na podkreślaniu ich powinności wobec kraju pochodzenia.

Wsparcie w realizacji prawa do kontaktu z kulturą i językiem pochodzenia ma w przypadku przedstawicieli migracji poakcesyjnej nieco bardziej praktyczny wymiar. Jak zauważa jeden z badanych, wsparcie dla szeroko pojętej oświaty polonijnej, skutkuje nie tylko wzmacnianiem procesów tworzenia się społeczności Polaków za granicą, ale także możliwości realizacji ich prawa do powrotu:

Dlatego w większym zakresie niż do tej pory położyliśmy nacisk przede wszystkim na oświatę polonijną i to był świadomy wybór dokonany po głębokim namyśle (...). Po pierwsze dlatego, że inwestowanie w oświatę polonijną to są działania adresowane do całej społeczności polonijnej (...). To jest dodatkowa okazja również do kontaktu z rodzicami, ale podstawowym czynnikiem czy podstawowym sensem inwestowania w oświatę polonijną w kontekście migracji poakcesyjnej jest zapewnienie, utrzymanie kontaktu z Polską tego najmłodszego pokolenia, żeby nie zdarzały się sytuacje rozmowy przy kolacji, że nie wrócimy do Polski bo nasze dziecko straciło kontakt z językiem. (...) chcemy zminimalizować sytuację, w której argumentem by do Polski nie wracać była nieznajomość języka ich dzieci. Dlatego tak silny nacisk kładziemy na oświatę polonijną. <1_IDI_POIE>

W innym ujęciu, które wiązać można z paradygmatem „nowej polityki polonijnej” (Nowak i Nowosielski, 2017), budowanie społeczeństwa narodowego w przestrzeni transnarodowej łączy się z zachętą do jednoczesnej integracji ze społeczeństwem przyjmującym:

W zasadzie tak jak to w tym dokumencie MSZ ujęto, to jest całkiem sensownie, że to chodzi o podtrzymywanie kontaktów, o wspieranie tych środowisk emigracyjnych w podtrzymywaniu tożsamości przy równoczesnym tłumaczeniu tym środowiskom, żeby się nie odwracać od tej kultury kraju przyjmującego. <17_IDI_POIE>

Uzasadnieniem wsparcia dla rozwijania podwójnej kompetencji kulturowej czy dwujęzyczności jest sprzyjanie mobilności pionowej polskich migrantów w społeczeństwach przyjmujących:

(...) wszelka frajda płynąca z dwujęzyczności będzie u nich punktowała tym, że kiedyś im się ten język polski przyda, może zaowocuje w ich karierze zawodowej. <6_IDI_POIE>

W tym wypadku akcent zostaje przesunięty na powinności diaspory wobec kraju pochodzenia. Odpowiednie usytuowanie Polaków w ramach społeczeństw krajów osiedlenia sprzyjać może podejmowaniu działalności lobbingsowej na rzecz państwa pochodzenia ale także, jak zwraca uwagę jeden z badanych, samoistnie przekładać się na lepszy wizerunek Polski:

Chodzi o umocnienie obrazu Polski, a więc chodzi o umocnienie również Polonii jako takiej w danym kraju, żeby miała większy status, lepszy status, i społeczny, i możliwość wpływania na nie tylko lokalne władze, żeby uczestniczyła w tych władzach również. <21_IDI_POIE>

Co ciekawe, badani wskazali także instytucję zaangażowaną w politykę polonijną, która nie odwołuje się w swojej działalności do określonych założeń, przyjmując w zamian postawę reaktywną:

W tą stronę idziemy, że nie na siłę, nie jakiś taki plan odgórny, że zrobimy to i to i to w każdym kraju niezależnie od tego jakie oni mają potrzeby. (...) Całościowo no wszystko wychodzi od generalnie... na zasadzie piramidy w sumie, to jakie są potrzeby. To właśnie z tego... też nie bierzemy sobie jakiś założeń, że tak powiem z sufitu tylko mamy jakieś dłuższe doświadczenie ze współpracy i z tego po prostu potem wychodzi jakiś projekt czy faktycznie jakaś idea spotkania czy tworzenia czegoś. <16_IDI_POIE>

Cele jakie realizuje ta instytucja mają więc charakter doraźny.

II.3. Główni aktorzy polityki polonijnej

Wśród instytucji zajmujących się kreowaniem i realizacją polskiej polityki wobec diaspory wymienić można szereg podmiotów. Analiza treści wywiadów wyraźnie jednak wskazuje, że pośród nich kluczowymi aktorami pozostają Senat i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Jak stwierdza jeden z badanych:

Właściwie od początku, od roku 1989 są dwa główne takie ośrodki, czyli Senat i MSZ. W różnych okresach aktywizował się jeszcze trzeci czynnik, czyli Kancelaria Prezydenta. <11_IDI_POIE>

Są to jednocześnie ośrodki, które reprezentowały rozbieżną linię postępowania, jeśli chodzi o podstawowe założenia czy sposoby realizacji celów w ramach polskiej polityki wobec diaspory. Potwierdzają to badani:

Szczególnie w ostatnich latach widać mocne, powiedziałabym, bo to chyba za dużo, żeby mówić o konflikcie, ale widać pewną płaszczyznę sporów jak polityka polonijna ma wyglądać, głównie na linii MSZ i Senat. To nie chodzi tylko o ten spór o kwestie finansowe, czyli gdzie ta część budżetu przeznaczona na cele polonijne jest ulokowana, ale także pewną wizję polityki polonijnej. O priorytety, o to jak właśnie tą Polonię zdefiniować, jakie grupy uznać za priorytetowe, którym ta polityka polonijna powinna służyć. <11_IDI_POIE>

Zwrot w paradygmacie polityki polonijnej, opisany przez W. Nowaka i M. Nowosielskiego jako przejście od „starej” do „nowej” polityki wobec diaspory (2017) jest także związany ze zmianą instytucji odgrywającej w danym okresie najistotniejszą rolę.

Początkowo po 1989 r. główną instytucją odpowiedzialną za polską politykę wobec diaspory był Senat RP. Jak wskazał jeden z rozmówców:

Senat RP problematyką Polonii i Polaków za granicą (...) zajmuje się dokładnie od roku 1990. <12_IDI_POIE>

Wybór ten był uwarunkowany historycznie (Legut, 2013; Nowak i Nowosielski, 2019). Jak wyjaśnia jeden z rozmówców:

Generalnie Polonia po okresie komunizmu wyszła często bardzo poraniona. Bardzo wiele środowisk polonijnych postrzegało wszystkie placówki dyplomatyczne po prostu jak agenturę wrogiego mocarstwa i panowała gigantyczna nieufność. Faktycznie realne działania ówczesnych konsulów często dokładnie taki miały cel, że gdzieś tam właśnie wywoływanie podziału, neutralizowanie, jak to się wtedy mówiło, chociażby środowisk w państwach Europy zachodniej, polonijnych, które mogły zagrozić podstawom ustroju. <20_IDI_POIE>

Stąd przedstawiciele Polonii właśnie Senat uznali za godny zaufania. Badani zwracali w tym kontekście uwagę, że:

W roku 90. był jedynym organem wybranym w demokratycznych wyborach, bo (...) Sejm był kontraktowy. I Polonia na zjeździe w Rzymie pod egidą papieża uznała, że może rozmawiać z Senatem. <10_IDI_POIE>

Ogólnie rzecz biorąc, aktywność tej instytucji mieściła się w założeniach paradygmatu „starej polityki polonijnej”, odwołującej się przede wszystkim do powinności państwa pochodzenia wobec diaspory, wyrażonych w kategoriach aksjologicznych. Rozmówcy wskazali, że Senat:

zajmował się problematyką polonijną, był można powiedzieć patronem, opiekunem Polonii i Polaków za granicą od momentu odtworzenia tego Senatu, bo tak naprawdę już u samych początków już na pierwszych posiedzeniach (...) Senat sprawował pieczę nad Polonią i Polakami za granicą. <12_IDI_POIE>

Ową opiekę nad Polonią i Polakami zagranicą Senat realizował przede wszystkim przyznając do 2012 r.⁷ dotacje na zadania polonijne, za pośrednictwem dedykowanej Komisji oraz Biura Polonijnego. Ten ostatni organ zajmował się w szczególności, jak opisuje jeden z badanych, działaniami związanymi z:

⁷ Od 2016 r. Senat ponownie stał się decydującym o rozdzianiu środków na zadania polonijne. Z kolei w styczniu 2020 r. zapowiedziano ponowne przekazanie tych środków do dyspozycji MSZ.

(...) obsługą tego procesu udzielania dotacji polskim organizacjom pozarządowym, które niejako w imieniu środowisk polonijnych całego świata wnioskowały do Senatu o realizację czy wsparcie finansowe. <10_IDI_POIE>

Senat od początku, również po przeniesieniu środków na zadania polonijne do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, utrzymywał także kontakty ze środowiskami polskimi za granicą.

(...) przy każdej wizycie zagranicznej czy marszałka, czy senatorów w krajach, gdzie Polacy są, no to oczywiście element, umownie nazwijmy to, polonijny był. Myśmy odpowiadali za to, żeby marszałek i senatorowie spotkali się z miejscowym środowiskiem Polaków. <10_IDI_POIE>

Badani przedstawiciele instytucji zwracali uwagę, że stosunkowo rzadko podejmowano przy tym działania o charakterze interwencyjnym:

(...) unikamy jakiegoś takiego... o ile to jest możliwe, takiego bezpośredniego interweniowania, aczkolwiek takie interwencje bezpośrednio też bywają. No bo tam coś trzeba w jakiejś dramatycznej sprawie... Sytuacja jest dramatyczna i uważamy, że z naszego punktu widzenia powinna być jakaś interwencja, nawet niewielka, z naszej strony, ale ona może być skuteczna, powiedzmy sobie, więc jeżeli trzeba, to trzeba. <22_IDI_POIE>

Druga wiodąca instytucja w obszarze polskiej polityki wobec diaspory, czyli Ministerstwo Spraw Zagranicznych, stała się szczególnie ważnym ośrodkiem kreowania i wdrażania tej polityki zwłaszcza w latach 2012-2015, kiedy przypisano jej rolę głównego dysponenta środków na zadania polonijne. Również poza tym okresem MSZ pełni szereg istotnych funkcji w rzeczonym obszarze. Przede wszystkim, jak wskazywali badani, jest głównym ośrodkiem konceptualizacji polityki polonijnej, której efektem są m.in. Rządowe programy współpracy z Polonią i Polakami za granicą:

Wypracowujemy strategię (...) – strategię współpracy z Polonią, oczywiście nadawać jej cel, organizować, żeby generalnie gdzieś, w jakimś to kierunku zmierzało. <2_IDI_POIE>

To z MSZ wywodzi się koncepcja pragmatycznego ujęcia polityki polonijnej, która legła u podstaw pojawienia się paradygmatu „nowej” polityki w tym zakresie:

Cała filozofia tworzenia polityki Senatu w przypadku polityki polonijnej opierała się na takiej zasadzie opieki nad Polakami za granicą, na takim moralnym zobowiązaniu. To widać też w wielu ustawach, w wielu pismach, w wielu dokumentach senackich od 1989 roku, że senat postrzega swoją rolę jako opiekuna i zobowiązanie moralne do pomocy Polakom, szczególnie Polakom na wschodzie było widoczne. A MSZ zdefiniował tą politykę jako politykę partnerską, politykę współpracy z Polonią i z Polakami za granicą. <11_IDI_POIE>

MSZ odgrywa też rolę koordynatora szeregu instytucji państwowych zaangażowanych w politykę wobec diaspory, chociażby w ramach zespołu, któremu przewodniczył przedstawiciel MSZ.

Siłą rzeczy staramy się też, w tych obszarach, gdzie jest to uzasadnione, koordynować współpracę z Polonią, chociażby w gronie administracji rządowej, do tego służą międzynarodowy, międzyresortowy zespół ds. Polonii i Polaków za granicą. <20_IDI_POIE>

Ministerstwo koordynuje również pracę podległych mu placówek, wiążącą się:

z pewnym nadzorem tego wszystkiego co robią polskie placówki zagraniczne w szeroko rozumianym obszarze spraw dotyczących Polonii i Polaków za granicą. Także z jednej strony są to kwestie także czasami natury politycznej, czasami prawnej, czasami dotyczą projektów kulturalnych, edukacyjnych, tych wszystkich kwestii, które są istotne dla środowisk polskich za granicą. <2_IDI_POIE>

Badani uwypuklali ponadto szczególną rolę MSZ dla polityki polonijnej wynikającą właśnie z dysponowania siecią placówek zagranicznych:

Generalnie ministerstwo współpracuje na bieżąco ze środowiskami polskimi w tym z organizacjami za pośrednictwem placówek. To jest jakby naturalne to jest atut jednocześnie, największy w porównaniu ze wszystkimi innymi podmiotami w Polsce. <2_IDI_POIE>

Dodatkowo, szczegółowymi obszarami polskiej polityki wobec diaspory, takimi jak np. edukacja czy kultura, zajmują się do pewnego stopnia poszczególne ministerstwa, właściwe dla danej dziedziny:

(...) w związku z tym, że pokutuje ta kwestia „Polski branżowej”, czyli te elementy branżowe zostały oddane właściwym resortom, czyli Ministerstwo Edukacji ma te kwestie polskich szkół, ten ORPEG (...). Kwestia uznawalności, wymiany, kwestia naboru na stypendia do Polski, itd. Kultura, czyli dziedzictwo polskie za granicą to w ogóle jest ogromny temat (...) biblioteka w Paryżu, Muzeum w Chicago, itd. Te wszystkie w Londynie, Instytut Sikorskiego, można by wymieniać i tu Minister Kultury jest właściwy. Kwestia repatriacji to MSW, bo się tym zajmował, przy okazji PKOL, bo jest olimpiada polonijna i zimowa i letnia co dwa lata, itd. Ministerstwo Gospodarki trochę mniej, bo nie ma dziś biznesu polonijnego. <10_IDI_POIE>

MSW ma ogromną rolę i Karty Polaka i obywatelstwo no każdy w ramach swoich kompetencji musi to robić. <4_IDI_POIE>

W ramach struktury instytucjonalnej polityki polonijnej funkcjonują także inne podmioty, takie jak sejmowa Komisja Łączności z Polonią i Polakami za granicą czy Kancelaria Prezydenta. Według badanych, organy te odgrywają rolę raczej drugoplanową, polegającą przede wszystkim na utrzymywaniu kontaktów ze środowiskami polonijnymi za granicą. Jeśli chodzi o komisję sejmową:

(...) ona nie ma instrumentów, bo ona jest tylko komisją, która może kształtować to tylko poprzez legislacyjne pewne inicjatywy, ale tam nie ma instrumentów finansowych. <10_IDI_POIE>

Natomiast Kancelaria Prezydenta, oprócz aktywności związanej z kontaktami z przedstawicielami diaspory, spełnia także funkcję o charakterze wizerunkowym:

(...) polityka odznaczeniowa i te honorowe patronaty i przyjazdy i wizyty, to też ma swoją rolę. <4_IDI_POIE>

Od początku (biorąc pod uwagę okres po 1989 r.) nieodłączną częścią architektury instytucjonalnej polskiej polityki wobec diaspory były organizacje trzeciego sektora:

Ten system, który w zasadzie zapoczątkował profesor Stelmachowski na początku lat 90. [stał się] pośrednikiem pomiędzy państwem polskim a środowiskami polonijnymi na całym świecie były polskie organizacje pozarządowe, które wykorzystują aktywność obywatelską, społeczną. <10_IDI_POIE>

Pierwotnie, jak podkreślali niektórzy badani, zdecydowanie dominowało kilka zaledwie podmiotów:

Był też bardzo ważnym czynnikiem polityki polonijnej tzw. ustalony porządek, określone organizacje się zajmowały Polonią. Dostawały 90 jeśli nie więcej procent środków na tą Polonię. <7_IDI_POIE>

Charakter tych organizacji był jednak szczególny. Ich istotę oddaje następująca wypowiedź przedstawiciela jednej z nich:

(...) Nie wymyślam sobie celów, bo one są jednoznacznie określone przez politykę państwa. Natomiast staramy się dobierać środki do metody, czyli to co dzisiaj nazywamy metoda projektową, czyli tworzymy projekty, które następnie są akceptowane i na bazie tych projektów prowadzimy wszystko od sportu, poprzez kulturę, edukację i utrzymywanie sporego potencjału wydawniczego i medialnego. <4_IDI_POIE>

Na początku, realizacja zadań polonijnych opierała się więc na organizacjach typu GONGO⁸, czyli pozarządowych organizacjach niebędących jednak podmiotami całkowicie od rządu niezależnymi, stanowiącymi raczej formę pośrednią między aktorem pozarządowym a agencją rządową (Naim, 2009). Z czasem ten zestaw podmiotów uległ dywersyfikacji:

(...) stopniowo kolejne, inne organizacje pozarządowe w to się włączyły. My w tej chwili współpracujemy z bodaj 170-cioma organizacjami pozarządowymi, ale wśród nich również z samorządami, z organizacjami kościelnymi, które mają status wynikający z ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i Wolontariacie. <1_IDI_POIE>

⁸governmental non-governmental organisation

II.4. Odbiorcy polityki polonijnej

Najszerzej rozmówcy zarysowywali grono odbiorców polityki polonijnej, odnosząc się, na przykład, do wspomnianego już wyżej zapisu Konstytucji mówiącego o „Polakach zamieszkałych za granicą”. Byli jednak świadomi, że nie jest to wystarczająco precyzyjna kategoria, która w dodatku może być rozumiana wykluczająco. Według interpretacji badanego przedstawiciela instytucji, definiując grono odbiorców należy wziąć pod uwagę czynniki o charakterze obiektywnym i subiektywnym:

Zapis jest o tyle nieprecyzyjny, że nie mówi wyraźnie kogo uważamy za Polaka za granicą. Czy przedstawiciela Polonii, czyli osobę pochodzenia polskiego, czy też tylko obywatela polskiego. Także powiedzmy, my to interpretujemy rozszerzająco (...). Tak jak definiujemy to w programie rządowym, odbiorcą polityki polonijnej są wszystkie osoby, które wywodzą swoje pochodzenie z Polski i zachowują świadomość związku z Polską. Czyli powiedzmy musi być czynnik pochodzenia i czynnik emocjonalny. Jeżeli ktoś wywodzi się z Polski i czuje się motywowany do współpracy z naszym krajem jest odbiorcą naszej polityki. (...) musi być zbieg tych dwóch warunków. <1_IDI_POIE>

W praktyce polskiej polityki wobec diaspory przyjęło się używać określenia „Polonia i Polacy za granicą”, mające odzwierciedlać zróżnicowanie odpowiednio na emigrantów i osoby, które znalazły się poza granicami kraju w wyniku przesunięcia granic. Terminy te mają tym samym konotacje geograficzne: „Polonia” ma rodowód emigrancki i wiąże się z rezydentami państw tzw. zachodnich, „Polacy za granicą” odnoszą się z kolei do zbiorowości polskich na Wschodzie. Rozmówcy często odwoływali się do tej nadal obecnej w polityce polonijnej dychotomii (Nowak i Nowosielski, 2017a), wiążącej się z odmiennym podejściem do każdej z tych dwóch kategorii:

Były takie lata, kiedy bardzo mocno dostrzegaliśmy naszych rodaków tylko na Wschodzie i osoby, które były na Zachodzie zupełnie nie były postrzegane jako osoby, które mają w ogóle jakiegokolwiek potrzeby. Myślę, że to się trochę zmienia. <6_IDI_POIE>

Jednak, szczególnie w wyniku wystąpienia fali poakcesyjnej, pojawiła się potrzeba innego ujęcia, które odnosiłoby się do całej zbiorowości odbiorców polityki polonijnej. Zaproponowany wówczas termin „diaspora” nie spotkał się z jednak z pozytywnym przyjęciem:

W 2012 roku po przejęciu środków w MSZ zaczęto upowszechniać termin, zaczęto stosować taki termin właśnie jak diaspora. Natomiast ci nasi rodacy mieszkający poza granicami RP – i to obojętne czy to byłoby na Wschodzie czy na Zachodzie – z dużą niechęcią do tego się odnosili, co więcej wręcz wprost manifestowali i mówili wyraźnie: my nie jesteśmy żadną diasporą. Oni się na ten termin po prostu nie godzili, uważali że są Polonią bądź też Polakami. <14_IDI_POIE>

W efekcie, określenie „diaspora” nie zostało na stałe włączone do polityki polonijnej jako określenie zbiorowości jej odbiorców.

Badani mieli świadomość konieczności wzięcia pod uwagę – na poziomie operacjonalizacji zakładanych celów – zróżnicowania wewnętrznego diaspory polskiej:

Polacy zamieszkali za granicą są bardzo różni i mają bardzo różne problemy i sprawy. To stwarza pewien stopień trudności dla państwa polskiego. <14_IDI_POIE>

Do rzadkości należało więc nieróżnicowanie grona odbiorców, jak w przypadku przedstawiciela jednej z drugoplanowych instytucji, według którego adresatem działań w ramach polityki wobec diaspory są:

(...) wszyscy. Ona nie jest typowo kierowana też do tej emigracji takiej zarobkowej czy do tej która jest na Wschodzie. Nie rozdzielamy też na problemy związane z Kartą Polaka czy z repatriacją odnośnie tego co się dzieje w Skandynawii czy jakie oni mają problemy. (...) My kierujemy to do wszystkich, którzy po prostu poza granicami kraju mieszkają, bez względu na to czy to jest zarobkowa emigracja czy jakaś faktycznie tam... też mamy przecież przypadki na Wschodzie, przesiedleńcy czy wysiedleńcy... <16_IDI_POIE>

Tradycyjnie, formalnym odbiorcą działań w ramach polityki polonijnej są przede wszystkim polskie organizacje imigranckie.

(...) wiele z tych działań, które podejmują konsulaty, są realizowane właśnie typowo z organizacjami polonijnymi. <21_IDI_POIE>

Według „nowej polityki polonijnej” aktywność państwa polskiego miała być adresowana szerzej, do polskich środowisk za granicą:

(...) chcielibyśmy żeby w jak największym zakresie współpracować też, zaangażować się we współpracę ze środowiskami polonijnymi (...). To jest zawsze pytanie, kto może być naszym partnerem, prawda? Ci zorganizowani to tak optymistycznie, najbardziej optymistycznie licząc, że to jest 5%, ja myślę, że to może być ze 2% góra, przy czym aktywni, zaangażowani członkowie organizacji, co nie znaczy, że wszyscy są aktywni. Tych aktywnych jest oczywiście dużo, dużo mniej, natomiast potencjał teoretycznie, faktycznie jest spory, ale trzeba się zastanowić w których obszarach on jest spory. No z reguły on jest poza tymi organizacjami, no też musimy mieć tego świadomość. Po pierwsze, trzeba wyjść poza stowarzyszenie jak najszerzej, po drugie, trzeba wyjść jak najszerzej do tych, którzy języka polskiego nie znają co też nie jest proste. Poza naszymi placówkami w zasadzie mało kto jest w stanie to zrobić w kraju <2_IDI_POIE>;

a w szczególności do osób polskiego pochodzenia o wysokiej pozycji społeczno-ekonomicznej w kraju osiedlenia, na przykład do:

osobistości opiniotwórczych, które mają znaczący wpływ na kształtowanie opinii o Polsce w krajach swojego zamieszkania. <1_IDI_POIE>

Inny badany zwraca uwagę, że postrzeganie odbiorcy działań państwa polskiego wobec diaspory w kategoriach jednostki czy też organizacji nie stanowią koniecznie wykluczających się alternatyw:

Dla mnie to jest dwustopniowo. Z punktu widzenia formalnego, patrząc na to kto może otrzymać środki od państwa polskiego w ramach konkursu, to zarządzają tymi środkami organizacje pozarządowe, tak jak nam jest przekazywana dotacja. Z drugiej strony to są i jasno określone środowiska, które są wybierane poprzez właśnie te priorytety, czyli właśnie edukacja, przedsiębiorcy, młodzi ludzie (...). <6_IDI_POIE>

Badani zwracali jednak w tym kontekście uwagę na problem reprezentatywności poszczególnych organizacji i ich liderów:

Problem kto jest przedstawicielem, czy ten przedstawiciel rzeczywiście reprezentuje poważną grupę czy niewielką, to już jest talent każdego ambasadora, żeby był w stanie ocenić kto jest reprezentantem poważnym i wiarygodnym dla jakiejś części Polonii. <23_IDI_POIE>

Uwypuklano więc konieczność doboru do realizacji zadań polonijnych takich organizacji, które odpowiadają na potrzeby danego środowiska polskiego:

Ja bym wyszedł od stwierdzenia, że działalność organizacji polonijnej ma służyć jednostce (...). Dlatego ani MSZ ani organizacja i jej prezes nie powinny tracić z oczu jednostki polonijnej czy zbiorowości tych jednostek. Niestety organizacje często tracą to z oczu i zamykają się w kręgu, w wąskim kręgu działaczy. Możemy to traktować jako rodzaj patologii i przyjąć, że ogół organizacji nie traci z oczu ostatecznego beneficjenta ich działań ale ja myślę, że rozumiejąc rzeczywistą potrzebę środowiska, powinniśmy się spotkać na tej płaszczyźnie z organizacjami polonijnymi. Czyli w równym stopniu to, co my robimy, jak one powinno służyć właśnie temu ostatecznemu beneficjentowi. <1_IDI_POIE>

II.5. Oceny polityki polonijnej

Analiza treści wywiadów wykazała daleko idącą zbieżność ocen w odniesieniu do dotychczasowej polskiej polityki wobec diaspory. Badani postrzegali ten obszar aktywności państwa jako niespójny, opierający się na nietrwałych założeniach i formach działania. Jak wspomniano już na wstępie, niektórzy wskazywali wręcz, że w istocie nie może być mowy o istnieniu przemyślanej strategii tym zakresie:

Do tej pory jednak nie dokonano czegoś takiego jak wypracowanie spójnej polityki, która byłaby polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za granicą. <12_IDI_POIE>

Wskazano także, że decydenci odpowiadający za konceptualizację tejże polityki w zasadzie nie konsultują się z ekspertami ze środowiska akademickiego:

Tak naprawdę to my, jako badacze, staramy się mieć kontakt z tymi tak zwanymi policy-makers, żeby coś im zasugerować, no trochę się wpraszamy, żeby wystąpić w takiej roli

ekspertów i szczerze mówiąc idzie nam to marnie. (...) mamy pewne poczucie, że kompletnie nikt nie słucha tego, co mamy do powiedzenia. <17_IDI_POIE>

W postrzeganiu wielu badanych przyczyną nieciągłości polityki polonijnej jest nadmierny stopień jej upolitycznienia, który manifestuje się wysoką zmiennością tego obszaru:

Ta polityka tak trochę po omacku jest prowadzona. Każda ekipa zaczyna wszystko od początku, zrywa ciągłość. <17_IDI_POIE>

Płynność polityki polonijnej przejawia się zarówno w płaszczyźnie założeń, do jakich się odwołuje, jak też architektury instytucji odpowiedzialnych za jej projektowanie oraz wdrażanie, w tym poprzez tryb jej finansowania. Jak stwierdza jeden z badanych:

W sensie praktyki, finansów, w sensie strategii i w sensie instytucji odpowiedzialnych za tę politykę i na razie żaden z tych trzech filarów nie jest specjalnie pewny. <11_IDI_POIE>

Badani przedstawiciele instytucji różnili się znacząco w ocenie zmian związanych z reorientacją głównych założeń polityki wobec diaspory, określaną tu za N. Nowakiem i M. Nowosielskim jako przejście od „starej” do „nowej” polityki polonijnej. Pojawiły się głosy zdecydowanie krytyczne wobec ujęcia pragmatycznego, zapoczątkowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych:

(...) to był okres rządów ministra Sikorskiego w MSZ, odwołano się do parafrazy znanego powiedzenia Johna Kennedy'ego (...) ale to odwołanie się było takie no dość infantylne, ja przynajmniej bym tak to określił. Ówczesny minister zwracał się tak do Polonii i Polaków za granicą (...): Nie pytaj, co Polska może zrobić dla Ciebie, pytaj, albo powiedz, co Ty możesz zrobić dla Polski. To było takie sztandarowe hasło, które ukuto w tamtym czasie (...). To był frazes, który nie miał moim zdaniem pokrycia konkretnego. Zresztą frazes niezwykle źle przyjęty przez Polonię i Polaków za granicą. <12_IDI_POIE>

Inni badani podkreślali natomiast, że była to zmiana korzystna, choć zauważali jednocześnie, że nie udało się jej skutecznie i trwale wprowadzić w życie:

To był moment, w którym pojawił się ktoś, kto miał jakąś wizję i nie bał się tej wizji. Jak ta wizja była wprowadzona w życie, to inna sprawa. W ogóle pojawiły się zagadnienia, które w kontekście współczesnego i nie tylko współczesnego myślenia o współpracy z diasporami. Jak się porównuje z przykładami Izraela, Irlandii, USA i innych krajów, które mają dobrze zbudowane programy współpracy z diasporami. Jakby podstawą jest budowanie współpracy gospodarczej, podstawą jest branding marki narodowej, podstawą jest budowanie sieci, podstawą są programy typu birthright, podstawą jest budowanie świadomości typu you have to give back. (...) Wcześniej w Polsce nie było tego typu myślenia. Tzn. były takie przebiekiwania, że musimy myśleć o współpracy a nie o pomaganiu. Tutaj był jasno postawiony program wreszcie, (...) w którym bardzo silnymi elementami było to, że współpraca, a nie pomoc, a nawet wręcz, co wy możecie dać krajowi, a nie co kraj może

dać wam. Było to myślenie, że im lepszey będziemy mieli wizerunek tym lepiej dla nas.
<7_IDI_POIE>

Podobnie, badani nie zgadzali się co do oceny tego, czy wiodącą instytucją polityki polonijnej, a tym samym głównym dysponentem środków w tym zakresie, powinien być Senat czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁹. Zwolennicy pierwszego wariantu wskazywali na specyfikę organu jakim jest Wyższa Izba Parlamentu:

Ja uważam, że te środki powinny być w Senacie (...). Łatwiej się robi pewne rzeczy jeżeli nie musi mieć Pan tego stempelka MSZ, zwłaszcza w krajach, które są wrażliwe. Wygodniej jest jak to Senat się opiekuje Polakami, (...) bo Senat to państwo. Senat jest jednak takim kolegiatnym ciałem specyficznym. Jest to reprezentacja narodu zajmująca się opieką.
<4_IDI_POIE>

Co więcej, w ich opinii procedura dotacyjna w Senacie w odróżnieniu do konkursowej, organizowanej przez MSZ, w większym stopniu sprzyja zachowaniu ciągłości w realizowaniu celów polityki polonijnej. Jest to możliwe, w opinii badanych, ze względu na obecność większej dozy uznaniowości w przypadku pierwszej procedury. Druga z nich natomiast wiąże się z atomizacją realizowanych celów w wyniku pojawienia się zjawiska konkurencji, którą jeden z badanych porównuje do mechanizmów obecnych na rynku:

Procedura konkursowa ma to do siebie, że nie daje możliwości realizowania żadnej polityki. Kończy się to tak naprawdę zwycięstwem, to mówię z sarkazmem, demokracji, czyli zwiększania ilości podmiotów, które mają współpracować z Polonią. A tak naprawdę sprowadza się to do hasła, które pojawiło się i nie wiem czy inne osoby będą o tym mówiły, rynku obsługi Polonii. Co ja osobiście uważam za klęskę i to jest ten temat, który świadczy o tym, że nie jest prowadzona polityka polonijna. <13_IDI_POIE>

Inni przedstawiciele instytucji przyznawali pierwszeństwo Ministerstwu Spraw Zagranicznych w roli głównego dysponenta środków na zadania polonijne wskazując, że takie rozwiązanie przekłada się na zwiększenie efektywności:

Ja uważam, że ta korekta, która została wprowadzona 2012 roku, jest korektą w dobrym kierunku. No ja nie znam parlamentu na świecie, który zajmowałby się finansowaniem jakichkolwiek projektów i wszedł w buty władzy wykonawczej. (...) Rozumiem, że na początku lat dziewięćdziesiątych była praktyka, która się utarła. Z pewnych powodów to można zrozumieć, natomiast prędzej czy później taka korekta była, moim zdaniem, nieunikniona. Od robienia polityki w każdym kraju jest rząd. Żeby te politykę można było robić potrzebne są komponenty między innymi finansowe, to jest jakby powrót do czegoś,

⁹ Od 2015 r., można było obserwować kolejny zwrot w polityce polonijnej, polegający na odwrócie od „nowej polityki polonijnej”, a zwróceniu się ponownie ku „staremu” paradygmatowi. Jednym z wymiarów tych zmian jest przeniesienie środków na zadania polonijne ponownie do Senatu (Nowak i Nowosielski, 2017). Co ciekawe, w styczniu 2020 r., ta sama partia rządząca, po utracie większości w Wyższej Izbie Parlamentu, a więc z powodów tylko i wyłącznie politycznych, zapowiedziała przeniesienie rzeczonych środków z powrotem do Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

co jest naturalne, jest zgodne z przepisami, z prawem itd. To też jest no... całe to przedsięwzięcie jest bardziej efektywne. <2_IDI_POIE>

Zwracali też uwagę na większą przejrzystość udzielania i rozliczania dotacji ze środków na zadania polonijne niż miało to miejsce w przypadku Senatu:

Też MSZ wymusił podniesienie jakości tych projektów trochę (...) również jakości rozliczania się. Dawniej (...) bywało tak, że [organizacja] dostawała dofinansowanie na jedne rzeczy, a potem decydowała, że oni wolą dofinansowanie na coś innego. Z publicznych pieniędzy sami dawali na coś innego. Te rzeczy zostały już ukrócone za czasów MSZ. <7_IDI_POIE>

Rozmówcy pozostawali jednak zgodni, że środki przeznaczone rok rocznie na politykę wobec diaspory są niewystarczające:

Za te pieniądze możemy wybudować jeden most na Wiśle, a nawet nie, bo więcej pieniędzy potrzeba. Więc taka jest skala pomocy kraju dla Polonii. <13_IDI_POIE>

W wywiadach pojawiały się także często odniesienia do braku ośrodka, który skutecznie koordynowałby aktywność licznych instytucji, zajmujących się kreowaniem i realizacją polityki polonijnej:

Były próby Senatu, czy Sejmu, czy ministra MSZ czy nawet Kancelarii Premiera. Bo proszę zwrócić uwagę, że w latach 2005-2007 był Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą (...). To też pokazuje, że na pewno były próby skoordynowania (...). Ale nigdy się w Polsce nie udało zbudować takiego systemu wraz z koordynacją, aby można było powiedzieć, że jest polska polityka w stosunku do Polonii, kto ją realizuje, w oparciu o jakie zasady i kto ją koordynuje (...). Tego nigdy przez 26 lat nikomu sensownie nie udało się skoordynować i każdy robi swoje. <10_IDI_POIE>

Brak harmonizacji działań poszczególnych aktorów państwowych uwidacznia się szczególnie poprzez zjawisko, nazwane przez jednego z badanych *problemem Polski resortowej*. <25_IDI_POIE> Wyraźne nakładanie się kompetencji występuje chociażby w przypadku MSZ i Ministerstwa Edukacji Narodowej:

Np. edukacja polonijna. Otwarta jest kwestia, czy my ... dam konkretny przykład: Dzisiaj my finansujemy, czy dofinansowujemy jest właściwie powiedzieć, szkoły społeczne organizowane przez organizacje, przez parafię, bardzo często tak jest w Niemczech, i to my je dofinansowujemy, ale nie musi być to model docelowy. Niewykluczone w trybie uzgodnienia tego możemy niektóre z tych działań przekazać Ministerstwu Edukacji Narodowej, bo być może da się wtedy zapewnić wyższy poziom merytoryczny tych zajęć prawda? Z drugiej strony MEN prowadzi szkolne punkty konsultacyjne, czyli szkoły w których finansowani są etatowi nauczyciele będący delegowani z Polski czy w jakimś sensie finansowani przez MEN. Kiedyś do tych szkół uczęszczały dzieci przede wszystkim pracowników delegowanych z polski, dzisiaj gro dzieci uczących się w tych szkołach to są dzieci polonijne. To pokazuje pewną niespójność. <1_IDI_POIE>

Inny przykład nakładania się obszarów kompetencji zaobserwowano pomiędzy MSZ a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego:

System stypendialny wobec osób z zagranicy właściwie należy do właściwości MNiSW, ale w konkursach [MSZ] też są stypendia, prawda. Zarówno dla osób przyjeżdżających do Polski, jak też studiujących w swoim kraju zamieszkania. Więc to też można być może lepiej skoordynować. <1_IDI_POIE>

Zróznicowane były także opinie badanych co do tego, kto powinien być głównym adresatem polityki polonijnej. Część z nich opowiadała się za jeszcze większym ukierunkowaniem aktywności nie tyle na formalne organizacje powołane przez polskich imigrantów, co na środowiska polskie za granicą:

Ale ja spotkałem ludzi, którzy robią wspaniałe rzeczy, a do żadnego związku nie należą. W związku z tym ja myślę tak, że jesteśmy jako państwo polskie troszkę o pół kroku do tyłu. Trzeba wspierać środowiska a nie organizacje. (...) z różnych badań i różnych statystyk wśród polskiej diaspory na świecie – tylko od 3 do 6% coś tam robi w organizacjach, a dziewięćdziesiąt kilka procent kompletnie nie ma nic wspólnego z organizacjami i działa albo w oparciu o pewne kwestie środowiskowe, albo w oparciu o kwestie pewnych przedsięwzięć. <10_IDI_POIE>

Tym bardziej jest to w postrzeganiu części rozmówców ważne, że zmieniające się technologie komunikacyjne sprzyjają poszerzaniu się możliwości docierania do szerokiego grona odbiorców:

(...) czynnik zmiany w najbliższym dziesięcioleciu to będzie coraz szersze rozpowszechnianie się komunikacji przez media społecznościowe, co też będzie determinowało sposoby współpracy ze zbiorowością, już nie mówię z organizacją polską, ale z całą zbiorowością. <1_IDI_POIE>

W tym kontekście opowiadano się, na przykład, za podjęciem przez państwo polskie działań ukierunkowanych na środowiska związane z licznie powstającymi szkołami:

Myśmy próbowali przekonać MSZ i chyba nam się nie udało, żeby właśnie wychodzić poza takie struktury formalne i żeby zacząć wspierać w sposób bezpośredni rodziców zaangażowanych w działanie polskich szkół. Te polskie szkoły są prowadzone przez społeczników i im chwała ale oprócz tego tam bardzo rodzice się udzielają. Usiłowaliśmy przekonać MSZ, że Ci rodzice wymagają dowartościowania, że trzeba by ich właśnie zapraszać do Polski, wciągać w jakieś tam dalsze działania. Te dzieci kiedyś wyrosną i można by ich jakoś wykorzystać. Oni tak się poświęcali, że prawdopodobnie, gdyby ich odpowiednio zachęcić i też dowartościować to oni pewnie by dalej właśnie byli zaangażowani, a tak to oni właśnie się rozpułną kiedy te dzieci wyjdą z wieku szkolnego. Więc oni by mogli być takimi odbiorcami, można by różne takie grupy docelowe znaleźć <17_IDI_POIE>;

czy środowiska pozostające poza głównym nurtem ruchu polonijnego:

Znaczy chciałabym, żeby nie tylko popierać parafie i szkoły, ale żeby właśnie wszelkie takie grupy, również takie nowoczesne i reprezentujące kulturę alternatywną. <17_IDI_POIE>

Inni badani krytykowali zaproponowane przez MSZ odejście od ogniskowania się w polityce wobec diaspory na formalnych organizacjach polonijnych i adresowanie jej również do osób pochodzenia polskiego, które w swoich krajach osiedlenia osiągnęły wysoką pozycję społeczno-ekonomiczną, w tym także do tych, które nie posługują się językiem polskim:

Moje wątpliwości budziło to, że w materiałach polskiego MSZ położono duży nacisk na współpracę z grupą nawet nie organizacji polonijnych, tylko z grupą indywidualności polonijnych, akcentując, że ma być to skierowane do osób nieposługujących się językiem polskim, co wydaje mi się dość dziwne. (...) naprawdę proszę mi wierzyć, że tradycja, kultura i język to są trzy takie pojęcia, które świadczą o przywiązaniu do Polski. Jeżeli świadomie rezygnujemy i kierujemy ofertę do osób, które z tego rezygnują to nie dziwny się, że nie będzie tego przyciągania do Polski. To jest tak jak byśmy z założenia uznawali, że nasz język nie jest ważny we współczesnym świecie. Tak się nie buduje tożsamości. <13_IDI_POIE>

Rozmówcy zwracali uwagę, że polityka polonijna w dotychczasowym kształcie pomija tym samym te środowiska i osoby, które nie spełniają warunku przynależności do elity. W zamian postulowano ukierunkowanie jej na możliwie inkluzyjną, a przy tym zróżnicowaną, zbiorowość odbiorców:

Rzeczywiście też nie potrafimy się zdecydować kto jest odbiorcą. Ja bym chciała, żeby ten krąg był jak najszerzy, dlatego, że mamy pewien problem takiego rodzaju, że chcielibyśmy, żeby Polonia to były same osoby wykształcone, odnoszące sukcesy, profesorowie, malarze, artyści, kompozytorzy i do takich ludzi bardzo chętnie byśmy się przyznawali. Tyle tylko, że Polonia to jest odbicie struktury społecznej jaka jest w kraju. Wyjeżdżają bardzo różni ludzie. Ta oferta, powinna być dostosowana do tych różnych kategorii odbiorców. Wydaje mi się, że właśnie nasza polityka, na zasadzie praktyk polityki polonijnej takim wstydliwym milczeniem pomija pewne grupy. <13_IDI_POIE>

Pojawił się także apel o włączenie w zakres zainteresowania państwa pochodzenia również grup wykluczonych:

Cały czas ich przekonuje, żeby się zainteresowali się nie tylko ludźmi sukcesu, ale raczej tymi, którzy potrzebują pomocy, bezdomnymi, tymi którzy są zmarginalizowani. <17_IDI_POIE>

Jednocześnie, zwracano uwagę na konieczność wyjścia poza dychotomię Wschód-Zachód i pogłębionej analizy sytuacji polskich zbiorowości w poszczególnych krajach osiedlenia:

Nie można tak jakby przyjąć jako zasadę, że środki przeznaczamy w całości albo w zdecydowanej większości na zaspokajanie potrzeb Polaków mieszkających na Wschodzie, natomiast to, co na Zachodzie, to tylko margines. Bo to nieprawda, że na Zachodzie

te środowiska są już wystarczająco silne, zamożne i zasobne, żeby one nie musiały korzystać z tego wsparcia macierzy. Tak nie jest. <22_IDI_POIE>

Słowem, badani pozostawali w większości zgodni, że koncepcja odbiorcy w ramach polityki polonijnej wymaga uwzględnienia zróżnicowania wynikającego z szeregu czynników: np. przynależności do polskich organizacji formalnych za granicą, pozycji społeczno-ekonomicznej czy warunków w kraju osiedlenia. Niemniej ważne jest zrelatywizowanie form podejmowanych działań do kontekstu poszczególnych fal, z których dani migranci polscy się wywodzą:

Sztuką polskiej polityki publicznej wobec Polonii będzie mianownik, który uwzględni tych którzy sobie napiszą na czole „my jesteśmy polonijni” i owiną się w biało-czerwoną flagę (...). Trzeba to połączyć z tymi, którzy nie chcą się wstydzić Polski, ale chcą inaczej. Chcą być programistami w Google’u i z chęcią przyjdą na profesjonalny, networkingowy jakiś tam event ambasady. A tutaj słyszę „Tradycja jest bardzo ważna!”, ja nie powiedziałem, że jest nieważna. Dowcip polega na tym co zrobić, żeby były też rzeczy dla innych i myślę, że taka ta polityka powinna być – równoważąca różne wątki. <25_IDI_POIE>

III. Polskie organizacje imigranckie

III.1. Ocena kondycji polskich organizacji imigranckich w Europie

Odnosząc się do polskich organizacji imigranckich, badani przedstawiciele instytucji wskazywali przede wszystkim na różnice, jakie istnieją między stowarzyszeniami polskich migrantów z wcześniejszych fali a podmiotami zakładanymi obecnie przez migrantów poakcesyjnych. Odrębność „starszych” organizacji od „nowych” jest w ich opinii wielowymiarowa. Dotyczy mianowicie takich obszarów jak cele, formy działalności i sposoby jej finansowania. Wcześniejsze stowarzyszenia, według części rozmówców, ogniskowały się głównie na misji zachowania polskiej tożsamości i wspieraniu starano zmianę ustroju w kraju pochodzenia:

Mają organizacje polskie, tak w Europie szczególnie w Europie Zachodniej, jak i powiedzmy pozaeuropejskie, mają olbrzymi dorobek z okresu, kiedy Polska nie była krajem demokratycznym bo to one zawsze wyrażały nasze prawo do pełnej niepodległości i demokracji w Polsce. <1_IDI_POIE>

Przemiany jakie zaszły w Polsce po 1989 r., spowodowały, że pojawiła się konieczność przeformułowania celów przez nie realizowanych:

Natomiast to jest misja, że tak powiem, spełniona. No już żyjemy w innej rzeczywistości. <1_IDI_POIE>

Według badanych przedstawicieli instytucji, taka zmiana w większości przypadków nie nastąpiła, w efekcie czego obecnie obserwuje się raczej zanik niż rozwój „starszych” stowarzyszeń:

Te „stare” organizacje przeżywały i przeżywają niestety bardzo poważny kryzys, nie ma zasilenia nowych członków i te tradycyjne struktury – mówię oczywiście o Zachodzie – działania się już nie sprawdzają. <10_IDI_POIE>

„Nowe” organizacje z kolei opierają się na założeniach zorientowanych pragmatycznie, tj. odpowiadających przede wszystkim na potrzeby danej społeczności polskiej za granicą. Taką interpretację potwierdza jeden z badanych:

(...) w znakomitej większości przynajmniej taka jest moja wiedza, koncentrują się właśnie na tych sprawach praktyczno-bytowych, o których mówiłem i drugi ten segment taki bardzo popularny to są działania o charakterze edukacyjnym. Jeśli są dzieci, to bardzo często właśnie ten profil szkolno-edukacyjny jest tutaj zarysowany. <2_IDI_POIE>

Podmioty powoływane przez migrantów poakcesyjnych mają również odmienną formę od organizacji przedstawicieli fal wcześniejszych. Charakteryzuje się ona znacznie mniejszym stopniem sformalizowania, jak też pewną płynnością tych podmiotów:

Tradycyjne organizacje były zbudowane w sposób pionowy, tzn. był od góry: prezes – „czapka”, pięciu wiceprezesów (...). Dzisiaj młodzi ludzie, biorąc pod uwagę środki techniczne i to co się dzieje wokół nas, potrafią się skrzyknąć wokół jednego przedsięwzięcia, zrobić je i się rozejść. Nie ma potrzeby budowania klasycznej organizacji z prezesem, skarbnikiem, komisją rewizyjną, składkami, itd. Tylko: potrzebujemy zrobić imprezę – proszę bardzo: ty robisz to, ja robię tamto, jakiś budżet robimy, na chybicka coś rejestrujemy i po tej imprezie to się po prostu kończy. I tak jest od przedsięwzięcia do przedsięwzięcia. Konkludując, nastąpiła też bardzo duża zmiana jeśli chodzi o samą koncepcję zrzeszania się (...). Te organizacje już nie mają takiego charakteru pionowego jak kiedyś, tylko poziomy. <10_IDI_POIE>

Jak zauważa jeden z badanych, niewielki stopień sformalizowania i krótki staż „nowych” organizacji sprzyja, co prawda, ich zdolnościom adaptacyjnym i dynamice rozwoju, ale stanowić może także przeszkodę, wynikającą z ich czasem efemerycznego charakteru:

Z drugiej strony też nie mają tradycji, łatwo można je po prostu zamknąć jak tylko nie ma kogoś, kto pójdzie inną drogą. (...) To małe organizacje, które nie mają zaplecza instytucjonalnego, finansowego ani lokalowego. Więc one są bardzo mobilne, łatwo się przyswajają do zmian w systemie, natomiast, czy będą to trwałe organizacje, czas pokaże. <11_IDI_POIE>

Jeśli chodzi o finansowanie, to w opinii badanych, choć powszechne wśród organizacji jest wskazywanie na niewystarczającą wysokość dostępnych im środków, to „młode” organizacje częściej podejmują próby ich pozyskania z różnych źródeł, nie tylko związanych z krajem pochodzenia:

Myszę, że tak naprawdę starają się zdywersyfikować swoje źródła utrzymania. Bardzo aktywnie aplikują o różnego rodzaju środki. To, co mnie zdziwiło np. w Irlandii, że oni bardziej się nastawiają na środki finansowe krajów w których są, czyli te adresowane

do mniejszości narodowych etnicznych, do społeczności imigranckich niż do środków, które ma i oferuje im państwo polskie. I to na poziomie regionalnym, i lokalnym, i na poziomie krajowym. Mają bardzo dobre rozeznanie, a przynajmniej starają się, gdzie te środki można pozyskać i jak je można pozyskać. W zależności od tego modyfikują swoje działania. (...) Widać taką dynamikę sięgania po różne formy działalności, w zależności od tego gdzie można te fundusze zdobyć, co jest taką cechą w ogóle rozwoju organizacji pozarządowych nie tylko emigranckich. Dostosowują się do tego jakie są możliwości i do tego jak działa system dla NGO w danym kraju. <11_IDI_POIE>

„Starsze” organizacje z kolei opierają się głównie na własnych zasobach lub środkach na zadania polonijne, czego przyczyn można według rozmówców upatrywać w braku know-how na temat warunków aplikowania o środki dla trzeciego sektora, czy ich rozliczania:

Oni z tych składek swoich się utrzymują. Chociaż oni mogą coś uzyskać na działalność. Ale (...) powiedzmy starsi, oni o tym nie wiedzą, nie. O tych dofinansowaniach. Są nieufni, to są pieniądze, oni nie wiedzą. Młodzi o tych rzeczach doskonale wiedzą, i tutaj jest przewaga tych młodych i oni orientują się, że mogą uzyskać pieniądze. <5_IDI_POIE>

W opinii badanych, niektóre ze „starszych” stowarzyszeń stały się wręcz uzależnione od środków na zadania polonijne. Zasoby te w skrajnych przypadkach podtrzymują takie formy działania, w których doszło do petryfikacji celów organizacji:

Od momentu gdy w budżecie państwa Polskiego pojawiły się pieniądze dla Polonii i Polaków za granicą, to coraz więcej tych organizacji działa i patrzy na to, oczywiście robią coś, ale coraz więcej działa tylko wtedy, gdy dostana dofinansowanie. (...) Myśmymy doprowadzili, przede wszystkim na Wschodzie do stworzenia nowego rodzaju zawodu, który nazywa się działacz polonijny. <3_IDI_POIE>

Reasumując, badani skłaniali się do wniosku, że polskie organizacje imigranckie funkcjonują obecnie w stanie atomizacji, przy czym szczególnie wyraźna linia podziału biegnie pomiędzy organizacjami „starszymi” a tymi, które tworzą przedstawiciele migracji najnowszej. Tak podsumowuje to zjawisko jeden z badanych:

I niestety nie udało się w większości tych krajów, o których Pan mówił doprowadzić do pewnego rodzaju załężnięcia się czy wchłonięcia do starych organizacji tych nowych, młodych ludzi, którzy przyjechali po 2004 roku (...). To się jednak wydają być dwa odrębne środowiska, przy czym to starsze niestety jest w takim obszarze zwiłania się, a to młode, to drugie jest w obszarze rozwijania się, ale nie w tych takich kierunkach typowo patriotyczno-narodowo-ojczyźnianych, tylko bardziej środowiskowych, branżowych, oświata, kultura, jakieś elementy nawet kulinarne pokazywania tej polskości, ale nie w takim elemencie narodowym, mniejszościowym, tylko w elemencie w tamtym środowisku, w tamtym kraju. <10_IDI_POIE>

III.2. Uwarunkowania kondycji polskich organizacji imigranckich w Europie

W. Nowak i M. Nowosielski wskazują w zaproponowanym przez siebie modelu wyjaśniającym (2016), że determinanty kondycji organizacji imigranckich mogą wywodzić się z czterech źródeł, tj. być związane z (1) charakterystyką procesu migracyjnego i zbiorowości imigranckiej, (2) krajem i społeczeństwem wysyłającym, (3) krajem i społeczeństwem przyjmującym, jak też (4) bilateralnymi relacjami między krajem wysyłającym a przyjmującym.

Według badanych przedstawicieli instytucji, zajmujących się kreowaniem, koordynacją i wdrażaniem polskiej polityki wobec diaspory, kluczowe dla obecnej kondycji polskich organizacji imigranckich są determinanty związane z kształtem danej zbiorowości i zróżnicowaniem wynikającym falowości procesu migracyjnego. Kondycja stowarzyszeń jest więc, w ujęciu badanych, zależna przede wszystkim od tego w jakim kontekście społeczno-politycznym migrowano:

Tutaj bardziej bym patrzyła na podział nie na kraje tylko właśnie na podział taki, że z której fali to stowarzyszenie jest. <16_IDI_POIE>

Wynika to ze specyfiki „starszych”¹⁰ fal migracyjnych, z jednej strony, a z drugiej, charakterystyki „nowej” migracji. Badani uwypuklali tutaj aspekty związane z główną przyczyną oraz kontekstem polityczno-prawnym, w jakim migracja miała miejsce, odwołując się do dychotomii – emigrant polityczny – migrant zarobkowy:

To też pokazuje, że po prostu charakter tej emigracji polskiej bardzo mocno się zmienił po 89 roku. Zaczęli przyjeżdżać ludzie już nie z powodów politycznych, ale głównie ekonomicznych <10_IDI_POIE>;

oraz płynnego charakteru mobilności w ramach Unii Europejskiej:

(...) wyjazdy w ramach UE. To już nie są takie decyzje jak kiedyś, że się wyjeżdżało na stałe, na zawsze, na 30 lat. <2_IDI_POIE>

W efekcie, jak podsumowuje jeden z badanych, wytworzyły się w ramach polskich zbiorowości za granicą odmiennie zorientowane koncepcje społecznej działalności:

Nastąpiło to zderzenie starych organizacji z tymi młodymi – tymi którzy po 89 roku, czy po akcesji, kiedy poszła fala chcieli sobie układać życie za granicą. I ci powiedzmy „starzy” byli przyzwyczajeni do tego charakteru organizacji samopomocowego, takiej małej Polski w sobotę, w niedzielę gdzieś tam, gdzie się dobrze czuli, gdzie wspominali ten kraj ze swoich młodych lat, a tą nową grupą, która przyjechała w zupełnie innych celach, która nie ma tych kompleksów językowych, wykształceniowych i po akcesji do UE ma swobodę przemieszczania się. Czyli przyjeżdżają do Londynu, czy do Irlandii, Szkocji, Holandii bo im się tam podoba. <10_IDI_POIE>

¹⁰ Badani wyznacznali cezurę pomiędzy „starszą” a „nową” migracją głównie na rok 2004, choć niektórzy wskazywali w tym kontekście także na rok 1989.

Badani wspominali również, że wpływ na ogólną kondycję polskich organizacji ma także w pewnym zakresie kraj wysyłający poprzez swoją politykę wobec diaspory. Wprowadzając i doskonaląc procedurę konkursową w ubieganiu się o środki na zadania polonijne, państwo polskie miało w postrzeganiu niektórych badanych wpływ w szczególności na dynamikę działań stowarzyszeń i na ich doskonalenie:

One muszą się w tym momencie doskonalić. Muszą mieć informację o tym, co robią inne organizacje. Jak mogą mieć lepsze wnioski, lepszą ofertę swoich działań w stosunku do innych. Muszą mieć świadomość, że im są silniejsi, im bardziej potrafią współpracować z innymi organizacjami tym mają większą szansę na rozwój. To jest też wielka bolączka organizacji polonijnych, że tam ewenementem są jakieś wspólne projekty, wspólne działania więcej niż jednej organizacji. <11_IDI_POIE>

Z kolei, procedura dotacyjna nie opatrzona tyloma obostrzeniami, mająca mniej sformalizowany, a tym samym mniej przejrzysty charakter, przyczyniać się mogła w opinii niektórych badanych do stagnacji aktywności stowarzyszeń:

Jak wypytywałam się, jakie mają możliwości, czy startowały w jakiś konkursach, czy w jakikolwiek sposób aplikowały o te środki to się okazywało, że niespecjalnie. Niestety też przez wiele lat sporo tych organizacji było przyklejonych do stałego zasilania finansowego, nie tylko finansowego, do jakiegokolwiek innego wsparcia ze strony państwa polskiego. De facto nie wiele dawały od siebie. <11_IDI_POIE>

Co więcej, badani byli zdania, że istotniejszą grupę determinant dla kondycji polskich organizacji stanowią czynniki związane z krajem osiedlenia raczej niż z relacjami bilateralnymi pomiędzy państwem wysyłającym a przyjmującym:

Jeśli np. jakieś kwestie nabierają wagi politycznej przez to, że są kontrowersyjne czy mają większą skalę czy są medialne, czasami to tak jest. Czyli np. dzieci polskie w Norwegii, dzieci polskie w Niemczech. Kwestia matury z języka polskiego w Wielkiej Brytanii, tzn. Anglii, bo to Szkocji nie dotyczy. No to wtedy te kwestie stają się przedmiotem rozmów międzyrządowych i w tej czy inny sposób no wpływają na sytuację tych ludzi. Natomiast czynnikiem, który jak sądzę, w znaczenie większym stopniu wpływa na ich sytuację no to jest to jakiego rodzaju politykę prowadzą władze miejscowe wobec tych przyjezdnych osób. Bo tutaj modele są bardzo różne. <2_IDI_POIE>

Zwracano przy tym uwagę, że biorąc pod uwagę te kraje europejskie, które obejmował projekt badawczy¹¹, to nie tworzą one w zasadzie aktywnych barier dla funkcjonowania organizacji imigranckich:

¹¹ Badanie w ramach projektu „Polskie organizacje imigranckie w Europie” obejmowało następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Irlandia, Norwegię, Szwecję, Holandię, Włochy i Hiszpanię.

Nie wymieniałbym żadnego, który byłby niechętny działalności organizacji etnicznych. Natomiast wymieniałbym Holandię jako tę, która nie tworzy żadnych warunków dla rozwoju oświaty polonijnej. <1_IDI_POIE>

Chociaż tylko niektóre z nich prowadzą aktywną politykę integracyjną, oferując szerokie wsparcie dla organizacji etnicznych czy – szerzej – organizacji trzeciego sektora. Szczególnie w tych krajach czy regionach, gdzie brak jest takich włączających rozwiązań, kluczowe dla kondycji organizacji w wymiarze finansowym, a co się z tym łączy dynamiki i zakresu podejmowanych w jej ramach działalności, stają się zasoby ludzkie, jakimi organizacja dysponuje.

Nie, w tych krajach nie mamy jakiś wielkich problemów, no znaczy Polacy nie mają, w tym sensie. Też nie ma jakiegoś wielkiego otwarcia ale nie ma... ale też bez jakiś zacięć negatywnych czy negatywnych przykładów. Jak ktoś się przebije to sobie załatwi. To jest tak... te systemy są takie bardziej elastyczne, to wynika z natury tego południa. <2_IDI_POIE>

Zwrócić też trzeba w tym miejscu uwagę, że badani nie posiadali w większości pogłębionej wiedzy na temat rozwiązań panujących w poszczególnych krajach, jak też sytuacji polskich organizacji na ich terenie, tak aby możliwe było dokonywanie przez nich szczegółowych analiz porównawczych.

Badani wspominali także o czynniku, który wymyka się przywołanemu tutaj modelowi wyjaśniającemu (Nowak i Nowosielski, 2016). Rozwój technologii komunikacyjnych, które pozwalają Polakom mieszkającym poza granicami kraju na niezapośredniczony, bieżący kontakt z polskością czy realiami kraju pochodzenia ma, w opinii niektórych badanych, wpływ na formę tworzonych organizacji, sprzyjając mniejszemu sformalizowaniu a większej płynności stowarzyszania się:

Jeżeli popatrzymy na to co się dzieje na świecie – i tu przykład z mojego życia, gdzie ja wyjechałem za granicę w latach 80. To pamiętam jak w biurze LOT-u dostałem gazetę, nomen omen Trybunę Ludu sprzed 2 tygodni, to czytałem ją od deski do deski. A dzisiaj ten element jest kompletnie abstrakcyjny – Internet, telewizja satelitarna powoduje, że nie ma tej bariery, kurtyny czy jakiegoś muru, który by oddzielał od tego co się dzieje w Polsce. To powoduje, że nie ma potrzeby takiego instytucjonalizowania tych organizacji polonijnych w sposób pionowy. <10_IDI_POIE>

IV. Wnioski

Badani przedstawiciele instytucji zajmujących się kreowaniem, koordynacją i realizacją polityki polonijnej często krytycznie ją oceniali. Pozostawali przy tym zgodni, że ma ona charakter efemeryczny i podlega silnemu upolitycznieniu. Wysoka zmienność uwidacznia się w doraźności celów czy nietrwałych formach działania. Wskazywano także na to, że aktorzy instytucjonalni zajmujący się polityką polonijną są zbyt liczni, a ich aktywność w niewystarczającym stopniu podlega koordynacji. Dodatkowo, zwracano uwagę, że środki przeznaczone na zadania polonijne są niedostateczne, a sama polityka



wobec diaspory nie jest postrzegana przez decydentów jako istotny obszar polityki publicznej.

Co ciekawe, przy znacząco krytycznej ocenie dotychczasowego kształtu polityki polonijnej, badani nie odnosili się bezpośrednio (z jednym w zasadzie wyjątkiem) do tego, czy ma ona wpływ na kondycję polskich organizacji imigranckich. Większość uznawała, że stan polskich stowarzyszeń jest determinowany głównie przez cechy polskich zbiorowości w danym kraju przyjmującym, czy – w szerszej perspektywie – przez ich zróżnicowanie wynikające z falowości procesu migracyjnego. Jak zauważono, w ramach organizacji starszych, powołanych przez migrantów z fal wcześniejszych, dostrzec można odmienną koncepcję działalności społecznej od tej obserwowanej w ramach stowarzyszeń najnowszych. Przejawia się to, między innymi, odmiennym ukierunkowaniem celów czy sposobów pozyskiwania środków na działalność.

Jedynym czynnikiem, który w ramach polityki państwa polskiego wobec diaspory ma według badanych bezpośredni wpływ na stan polskich stowarzyszeń, jest tryb finansowania zadań polonijnych. Oddziaływanie to zostało jednak różnie przez badanych ocenione. Wprowadzenie procedury konkursowej oraz przesunięcie z Senatu do MSZ centrum decyzyjnego, co do rozdziału środków, miało w opinii badanych pozytywny wpływ na niektóre polskie organizacje imigranckie, przyczyniając się do dynamizacji ich aktywności, a także zwiększenia kompetencji administracyjnych osób je tworzących. W tym ujęciu, wcześniejszy podział środków, tj. odbywający się w ramach Senatu, miał w większym stopniu charakter arbitralny, przez co przyczyniał się do stagnacji polskich organizacji imigranckich. Inni badani dostrzegali jednak w tym samym aspekcie zagrożenie dla ciągłości finansowania długofalowych przedsięwzięć podejmowanych w ramach polskich stowarzyszeń poza granicami kraju.

Odnosząc się do kondycji polskich organizacji imigranckich, przedstawiciele instytucji zajmujących się kreowaniem, koordynacją czy realizacją polityki polonijnej często wskazywali na uwarunkowania, w jakich funkcjonują one w danym kraju osiedlenia. Przy tym, badani nierzadko nie dysponowali pogłębioną wiedzą o warunkach panujących w poszczególnych krajach. Dostrzegali natomiast zróżnicowanie położenia polskich organizacji imigranckich w krajach znajdujących się na wschodzie Europy, a tych w krajach tzw. zachodnich. Wskazywali, że w ramach tych ostatnich nie istnieją w zasadzie formalne przeszkody dla funkcjonowania polskich stowarzyszeń; tym niemniej, ich zróżnicowana kondycja powodowana jest, w opinii badanych tym, że poszczególne kraje osiedlenia różnią się poziomem aktywnego wsparcia dla ich działalności. Badani w zdecydowanej większości nie dostrzegali tymczasem istotnego wpływu relacji bilateralnych między krajem osiedlenia o krajem osiedlenia na stan polskich organizacji imigranckich.

V. Literatura

- Fin, A., Legut, A., Nowak, W., Nowosielski, M., & Schöll-Mazurek, K. (2013). *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów* (11(I); IZ Policy Papers). Instytut Zachodni.
- Gamlen, A. (2006). *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of States use them?* COMPAS Working Papers, nr 32, University of Oxford.
- Gamlen, A. (2008). *Why Engage Diasporas?* COMPAS Working Papers, nr 63, University of Oxford.
- Legut, A. (2013). Polityka angażowania diaspor w pracach Senatu RP w latach 2005–2010 (ze szczególnym uwzględnieniem obszaru UE-15). W: Głuszyńska, I., Lankosz, K. (red.) *Państwo polskie wobec Polaków w diasporze*. Bielsko Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Naim, M. (2009). 'What is a Gongo'. W: Mansbach, R.W., Rhodes, E. (red.) *Global Politics in a Changing World: A Reader*. Belmont, CA: Cengage Learning.
- Nowak, W., Nowosielski, M. (2019). Leadership struggles and challenges for diaspora policies: A case study of the Polish institutional system. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*.
- Nowak, W., Nowosielski, M. (2017). „Nowa polityka polonijna” - obszar tworzenia wspólnoty czy przestrzeń gry interesów? *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 37(2), 73–89.
- Nowak, W., Nowosielski, M. (2017a). „Między Wschodem a Zachodem – geograficzne ukierunkowanie polityki polonijnej i jego przemiany w latach 1989–2017”. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 15(1), 139–158.
- Nowak, W., Nowosielski, M. (2016). „Zarys uwarunkowań funkcjonowania organizacji imigranckich - propozycja modelu wyjaśniającego”. *Studia Migracyjne - Przegląd Polonijny* (161): 31–52.
- Rodriguez-Fraticelli, C., Sanabria, C., Tirado, A. (1991), 'Puerto Rican non-profit organisations in New York City', w H.E. Gallegos, M. O'Neill (red.), *Hispanics in the Non-Profit Sector*, New York: The Foundation Center.

Dokumenty

- Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą, załącznik do Uchwały nr 145/91 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie współpracy z Polonią, emigracją i Polakami za granicą (Uchwała nr 145/91 Rady Ministrów).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 10.12.2002 r.
- Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.10.2007 r.
- Strategia Polityki Zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych na lata 2012–2016, Warszawa, marzec 2012.